



# Traiter les bidonvilles hier et aujourd'hui. Le relogement entre permanence et provisoire

Mathilde Costil, Elise Roche

## ► To cite this version:

Mathilde Costil, Elise Roche. Traiter les bidonvilles hier et aujourd'hui. Le relogement entre permanence et provisoire. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 2015, Ville et vulnérabilités, 110 (110), pp.65-73. 10.3406/ar.2015.3168 . hal-01281014

**HAL Id: hal-01281014**

**<https://hal.science/hal-01281014>**

Submitted on 28 Nov 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



# Traiter les bidonvilles hier et aujourd'hui

Le relogement entre permanence et provisoire

**Mathilde Costil, Élise Roche**

Qu'il s'agisse des taudis dénoncés par Victor Considérant<sup>1</sup>, des mal-lotis des années 1920, des bidonvilles des années 1950-1960 ou des campements<sup>2</sup> des années 2000, la question du logement des groupes sociaux vulnérables et la dénonciation de conditions d'habitat inacceptables sont des figures récurrentes dans l'histoire des politiques urbaines. S'intéresser aujourd'hui aux dispositifs destinés à reloger les habitants vivant en bidonvilles dans la France de ce début du XXI<sup>e</sup> siècle revient à s'inscrire au croisement de deux histoires : celle du traitement de l'habitat insalubre et celle des migrations. Cet article propose ainsi d'analyser un volet du traitement de la vulnérabilité<sup>3</sup> résidentielle, en mettant en regard les dispositifs de relogement des habitants de bidonvilles dans les années 1960 et 2000. Les bidonvilles, regroupements d'habitats autoconstruits et provisoires, apparaissent comme la manifestation spatiale de l'extension de la zone de vulnérabilité (Castel, 1995). En l'occurrence, elle est notamment produite par la rencontre d'un phénomène de migration économique et de crise du logement. Nous cherchons à comprendre comment l'extension de la zone de vulnérabilité, identifiée ici

par l'apparition de bidonvilles, a donné lieu à des processus de transformations urbaines spécifiques par leur caractère transitoire, urgent et atypique. Autrement dit, il s'agit d'étudier une modalité de gestion urbaine de l'extension de la zone de vulnérabilité par les pouvoirs publics, via la mise en place de dispositifs urbains spécifiques.

Ces dispositifs – au sens d'assemblage de discours, d'objets techniques, de modes d'organisation – sont analysés dans leur dimension territoriale. La mise en regard diachronique vise à mesurer en quoi des dispositifs contemporains – y compris transitoires – peuvent paradoxalement apparaître comme des concrétions territoriales, issues des permanences des pratiques et représentations. Les récents dispositifs de villages d'insertion à destination d'un public dit « rom<sup>4</sup> » seront ainsi replacés en perspective. Si les

1. V. Considérant, (1848), *Description du Phalanstère et considérations sociales sur l'architecture*, Paris, Librairie sociétaire, cité par Françoise Choay (1965).

2. Tribune de Didier Paillard (maire de Saint-Denis) dans le journal *Le Monde*, 14/12/2012, [en ligne] [www.lemonde.fr/idees/article/2012/12/14/seule-la-solidarite-a-l-echelle-de-l-ile-de-france-parviendra-a-resorber-les-bidonvilles-roms\\_1806588\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/12/14/seule-la-solidarite-a-l-echelle-de-l-ile-de-france-parviendra-a-resorber-les-bidonvilles-roms_1806588_3232.html), page consultée le 23/05/2013.

3. Nous nous appuyons sur la définition de la vulnérabilité de Robert Castel : « La vulnérabilité sociale est une zone intermédiaire, instable, qui conjugue la précarité du travail et la fragilité des supports de proximité [...]. La zone de vulnérabilité occupera une position stratégique. [...] Ouverte et en extension, comme c'est apparemment le cas aujourd'hui, la zone de vulnérabilité alimente les turbulences qui fragilisent les situations acquises et défont les statuts assurés. » (Castel, 1995, pp. 17 et 21).

4. Les populations concernées par les villages d'insertion sont désignées par les pouvoirs publics et associations d'accompagnement comme étant roms, originaires d'Europe orientale ou balkanique. Sur le sujet, voir les travaux de Martin Olivera (2011). Dans le cas présent, nos enquêtes n'ont en aucun cas permis d'établir le caractère rom des destinataires de ces dispositifs ; nous employons donc le terme « indigène ». En revanche, ce sont des ressortissants roumains ou bulgares, migrants économiques, ayant notamment émigré à la suite des restructurations économiques de leurs pays d'origine et d'éventuelles discriminations subies dans le cas des populations roms. Ces migrations ont été en partie facilitées à partir de 2002, les Roumains et Bulgares étant dispensés de visas pour entrer dans l'espace Schengen, puis par leur adhésion à l'Union européenne en 2007. Néanmoins, ces migrants européens font l'objet d'un statut particulier en France, et rencontrent en cela de nombreux freins dans l'accès au travail légal, au logement, aux prestations sociales, à l'éducation pour les enfants. Au titre de ces mesures touchant directement ces ressortissants communautaires, citons notamment l'obligation de l'autorisation de travail, la taxe payée par l'employeur, les restrictions d'accès à l'aide médicale d'état dans les premiers mois, l'extension des motifs d'expulsion à l'absence de ressources.

dispositifs de relogement de bidonvilles des années 1970 et des années 2000 se différencient de manière évidente sur le plan de leur morphologie, du nombre de logements produits, du type de bidonvilles éradiqués, et par la situation de leurs habitants, il s'agit néanmoins de souligner les orientations communes qu'ils empruntent. En effet, alors que les réponses les plus récentes aux bidonvilles sont souvent présentées comme innovantes, des continuités se manifestent, que ce soit dans la vocation d'insertion de ces dispositifs, leur caractère transitoire et leur affectation à un public spécifique. Les acteurs de ces dispositifs, professionnels du logement atypique, et leur contexte politique, au travers des relations entre État et collectivités, sont également communs.

Suite à la présentation du cadre de cette mise en regard diachronique, la spécificité de cette transformation urbaine sera abordée en tant que production d'un habitat provisoire et dédié à un public sortant de bidonvilles ; en insistant sur la particularité organisationnelle du dispositif, tant au regard des acteurs gestionnaires spécifiques impliqués que du rôle et du rapport de force entre la collectivité et l'État.

### Observer les villages d'insertion à l'aune des cités de transit

En premier lieu, il apparaît nécessaire de circonscrire la mise en regard de ces dispositifs de relogement d'habitants de bidonvilles : les villages d'insertion, développés à partir de la fin des années 2000, et les cités de transit, projetées à partir de la fin des années 1960<sup>5</sup> (Legros, 2011). Cette comparaison diachronique est envisageable dès lors que son objet (les dispositifs de relogement d'habitants de bidonvilles), l'échelle d'analyse (microlocale) et l'échelle temporelle (bornage de la période dans les années 1960 et 2000) sont définis<sup>6</sup> (Green, 1990). Les deux villages d'insertion étudiés à Saint-Denis sont initiés l'un par la préfecture, l'autre par la municipalité. Formellement, ils rassemblent entre vingt et soixante habitations individuelles en rez-de-chaussée, disposées dans un terrain

enclos. Ils peuvent donc sembler à première vue très éloignés des cités de transit Le Roy des Barres et Gallieni ayant servi à reloger le bidonville du Franc-Moisin, composées de barres d'habitations collectives de plusieurs étages disposées en plan libre, et qui serviront de matière à la comparaison ici proposée. Le cadre territorial de cette mise en regard est la commune de Saint-Denis (93) : ce bornage communal vise à saisir également les éléments de continuité dans les jeux de pouvoir entre les différents échelons territoriaux, et notamment entre le local et le national. Cette mise en regard s'attache à deux périodes importantes dans la production de ces dispositifs à Saint-Denis de 1968 à 1978 pour la création des cités de transit, et de 2003 à 2013 pour les villages d'insertion<sup>7</sup>. Durant ces deux périodes, un phénomène migratoire rencontre la crise du logement (Lévy-Vroelant, 2004), à laquelle s'ajoutent différents effets de discrimination dans l'accès au logement traditionnel (Belmessous, n.d. ; Masclet, 2005).

Afin de circonscrire cette comparaison, nous distinguons les contextes migratoires de chaque époque et expliciterons le choix de comparer l'action publique mise en place pour reloger les populations des bidonvilles et non les bidonvilles eux-mêmes. La situation des habitants des bidonvilles, majoritairement migrants, est très différente durant ces deux périodes. Dans les années 1960, les immigrés habitant les bidonvilles sont souvent arrivés par des filières migratoires organisées par les industriels dans un contexte de pénurie de main d'œuvre et de plein emploi. Dans les années 2000-2010, les habitants des bidonvilles sont majoritairement issus de migrations spontanées, à la suite de difficultés économiques ou de faits de discrimination dans leur pays d'origine. Ils se confrontent à un marché de l'emploi peu favorable, particulièrement pour des personnes peu diplômées, et font l'objet de mesures restrictives d'accès à des titres de séjour et au travail légal<sup>8</sup>. Pour ce qui est des habitants de bidonvilles de Saint-Denis notamment, il est communément admis par les pouvoirs publics qu'il s'agit essentiellement de migrants d'Europe de l'Est, souvent communautaires (Roumains ou Bulgares), généralement identifiés comme Roms. Concernant la forme prise par ces différents bidonvilles, ceux des années 1960 sont plus pérennes : ainsi, celui du Franc-Moisin est en partie construit en « dur » (parpaings, etc.), avec éventuellement l'accès à une adresse sur place,

5. Ces analyses sont issues d'un travail de terrain mené de 2011 à 2013 par les auteurs, associant des entretiens, de l'observation in situ, l'analyse de la littérature grise et des archives municipales de Saint-Denis (AMSD). Précisons que le terme de village d'insertion est ici employé par souci de clarté : ces dispositifs, initiés par l'État dans des formes parfois décriées, sont nommés très diversement selon les acteurs rencontrés. Certains acteurs municipaux notamment rejettent l'appellation.

6. Nous nous garderons ici de prétendre expliquer le plus proche par le plus lointain (Bloch, ([1949] 1997) et de voir des causalités entre les formes urbaines des villages d'insertion et celles des cités de transit. On y cherchera par contre des filiations, les traces d'inerties, en prenant au mot Marcel Roncayolo et en approchant les « constructions territoriales » comme du « temps consolidé » (Roncayolo, 1997, p. 20).

7. Le début de la résorption du bidonville du Franc-Moisin est daté par la municipalité du 25 septembre 1968 (source AMSD : 18 ACW 23), et la démolition des cités de transit construites à cet effet programmée en 1978 (source : AMSD 261 W 22). Pour la période récente, le maire de Saint-Denis date de 2003 le début des actions entreprises par la ville pour faire face aux campements dits « roms » (source : AMSD 795 W 6), et la borne finale a été imposée durant le temps de cette recherche.

8. Courrier de Louis Schweizer de la Halde au maire de Saint-Denis, 6 novembre 2009 (source : AMSD, 795 W 6).



Mathilde Costil

à des services ponctuels. Les bidonvilles actuels, en revanche, sont des constructions plus précaires et provisoires, notamment du fait de leurs démolitions fréquentes par les pouvoirs publics. Enfin, et surtout, l'ampleur des deux phénomènes est très différente dans les deux cas étudiés : on compte plusieurs milliers de personnes au bidonville du Franc-Moisin<sup>9</sup>, et deux cents personnes issues du bidonville du Hanul à Saint-Denis en 2010, ce qui correspond à une taille moyenne des bidonvilles du début des années 2010. Cela explique en partie certaines différences notables des dispositifs de relogement mis en place. Il s'agit dès lors de comparer différents éléments qui sont partie-prenante du dispositif : acteurs, objets techniques, procédures, discours...

Au-delà d'une différence réelle de contexte temporel, il s'agit ainsi de faire apparaître des éléments de continuité dans le traitement local de la vulnérabilité résidentielle de populations d'origine étrangère, afin d'éclairer sous un

angle nouveau le caractère apparemment expérimental des villages d'insertion. Un premier élément de continuité concerne les objectifs de ces dispositifs de relogement, à commencer par leur vocation d'insertion des sortants de bidonvilles.

### Construire un habitat propédeutique et d'insertion

Outre qu'ils s'inscrivent en rupture avec un habitat honni, le bidonville, ces dispositifs de relogement relèvent d'objectifs d'insertion. Mais une insertion à quoi ? En effet, ces dispositifs relèvent d'ambitions multiples, en se proposant de conformer leurs résidents à un mode de vie urbain plus conforme et plus sain que le précédent, mais aussi en les familiarisant à certains codes ou en leur donnant accès à certains droits : en ce sens, il s'agit d'habitats propédeutiques (David et Cohen, 2012). De plus, leur vocation d'insertion rend leur occupation provisoire : ce caractère transitoire se manifeste notamment par le type de constructions et de procédures employées, qui sont spécifiques au regard de leur nature temporaire et précaire<sup>10</sup>. La forme architecturale de la cité Le Roy des Barres<sup>11</sup> se distingue ainsi nettement de l'habitat antérieur bidonvillisé. Il s'agit de quatre bâtiments sous forme de barres de cinq niveaux, disposées en quinconce pour favoriser l'ensoleillement, au sein d'un espace de verdure généreux. L'intention est bien d'intégrer les habitants du bidonville aux allures de village rural à un habitat très contemporain, mais cette adaptation au mode de vie urbain implique aussi une injonction à la normalisation des pratiques, qui impose donc le passage par un habitat provisoire<sup>12</sup>. Ainsi, Colette Pétonnet (1968) décrit le rôle des assistantes sociales dans les cités de transit, destinées à évaluer leurs habitants au regard de leur comportement, conforme ou non à ce qui était attendu d'habitants de cités HLM dans lesquelles ils étaient destinés à être relogés. De même, les villages d'insertion ont pour vocation, comme leur nom l'indique, d'insérer leurs habitants. Sur le plan urbain, la forme architecturale frappe par sa faible hauteur (des rez-de-chaussée dans les deux cas étudiés),

10. Ainsi, les cités de transit sont conçues pour durer une dizaine d'années, avec des techniques de construction de faible qualité. Les villages d'insertion, outre qu'ils sont construits à partir de systèmes modulaires, éventuellement réutilisables mais sans grande pérennité, sont surtout implantés sur des terrains conventionnés à titre provisoire (cinq ans dans le cas du village municipal), ou avec des permis de construire à titre précaire (dans le cas du village préfectoral).

11. Plan-masse de 1967 (source : AMSD, 551 W 13).

12. La sous-direction des affaires sociales musulmanes de la préfecture de la Seine indique ainsi à propos des bidonvilles, le 23 juin 1966 : « Il ne s'agit pas seulement d'un problème de logement : seule une partie de la population – 10 à 15 % au maximum des familles – est capable de s'adapter sans délai à la fois sur le plan matériel et sur le plan social à un logement du type HLM » (Mémoire au conseil général. Source : AMSD, 18 ACW 22).

9. « Conditions de liquidation des bidonvilles existant sur le territoire de Saint-Denis dans le cadre des opérations d'urbanisme de la ville », 24 août 1967 (source : AMSD, 551 W 13).



MÉDÉ-MALET - fonds STU

composée d'habitations individuelles<sup>13</sup>. L'organisation générale reflète des stratégies relatives aux interrelations entre les habitants : le village d'insertion de la préfecture adopte ainsi une forme en cercle, avec une place centrale destinée à l'expression d'une convivialité de voisinage (manifestement inexistante à cet endroit lors de nos visites). Il permet aussi d'exercer un contrôle social des populations aussi bien par les gestionnaires que par les pairs (Salin, 2010). En revanche, le site municipal privilégie une organisation sous forme de rues, rassemblant des familles élargies. Ainsi, par sa forme urbaine, le village d'insertion constitue un entre-deux visant à proposer un habitat individuel intermédiaire entre la cabane du bidonville et la densité urbaine alentour, entre le regroupement communautaire et l'anonymat urbain. Le terme de village, à ce titre, semble révélateur de cet entre-deux, d'une urbanité à atteindre mais pas encore là.

Enfin, les villages d'insertion ont aussi pour vocation de favoriser l'insertion socioéconomique de leurs habitants. Celle-ci relève d'un travail social fin et conséquent, ayant trait tant à l'accès aux soins, à la scolarisation, aux autorisations de travail, qu'à l'obtention d'un compte en banque. Il est mené dans les deux villages par des associations

auxquelles la collectivité ou la préfecture délèguent la mission d'accompagner ce processus d'insertion. Compte tenu des mesures transitoires affectant l'accès aux droits des ressortissants roumains y habitant, le village d'insertion constitue en cela un « sas » permettant un processus d'accès aux titres de séjour, aux autorisations de travail, ouvrant ainsi la voie vers l'accès à la ville légale, et notamment l'accès à du logement classique.

### Un habitat produit pour des destinataires identifiés

Dernier élément caractérisant ces dispositifs de relogement dans leur caractère successif à l'habitat en bidonville : ils sont destinés au relogement d'individus identifiés. Dans les deux cas, la construction du dispositif succède à un, voire plusieurs recensements, ayant établi notamment la composition familiale. Dans le cas du bidonville du Franc-Moisin, le recensement est poussé jusqu'à identifier l'origine des habitants du bidonville et leur composition familiale : on attribue des relogements différenciés aux célibataires, notamment dans les foyers de travailleurs également construits à cette occasion<sup>14</sup>. Les cités de transit Le Roy des Barres et Gallieni sont ainsi explicitement

13. Il peut s'agir de *bungalows* préfabriqués pour l'occasion, ou de containers de chantier associés à des cabanes autoconstruites pour l'occasion.

14. Conditions de liquidation des bidonvilles existant sur le territoire de Saint-Denis dans le cadre des opérations d'urbanisme de la ville, 24 août 1967 (source : AMSD, 551 W 13).

édifiées à destination des habitants du bidonville du Franc-Moisin<sup>15</sup>. Une sorte de préférence locale est appliquée, et la municipalité s'insurge à plusieurs reprises contre la perspective de recevoir des familles issues de bidonvilles d'autres communes (David, 2010). Dans le cas des villages d'insertion des années 2000, deux procédés sont appliqués, qui traduisent d'ailleurs une attitude différente. Le village d'insertion de la préfecture est destiné, selon le préfet, à accueillir « les familles roms qui sont dans une démarche d'intégration [...] et qui satisfont aux exigences requises [et qui] peuvent alors intégrer un village d'insertion<sup>16</sup> ». Ces familles résidaient dans un bidonville précis, Le Campra, situé à Saint-Denis et ayant subi un incendie. Des travailleurs sociaux ont ainsi travaillé à identifier les familles destinées à être relogées dans ce village d'insertion parmi plusieurs centaines d'habitants du bidonville. Dans le cas du village d'insertion municipal, les personnes relogées sont toutes issues d'un des plus anciens bidonvilles d'Île-de-France, le Hanul, et doivent être relogées dans leur totalité (Costil et Roche, n.d.). Comme dans le cas des cités de transit visant à reloger les habitants du bidonville du Franc-Moisin, ces deux villages s'adressent donc à des habitants de bidonvilles définis, et sont la conséquence d'une politique d'élimination de cette forme d'habitat. Cette logique rejoint celle des cités de transit, destinées à reloger les habitants d'un bidonville particulier pour le faire disparaître.

### Un dispositif façonné selon l'origine de ses destinataires

Outre l'identification – atypique dans une opération d'urbanisme – des destinataires précis de ces constructions, leur origine géographique est également prise en compte. Dans le cas des cités de transit, il s'agit plutôt d'un élément qui participe de leur construction, qui diffère des programmes HLM classiques, et notamment concernant la qualité des constructions<sup>17</sup>. Les ménages étrangers sont ainsi orientés de manière préférentielle dans les cités de transit, tandis que les ménages français issus de bidonvilles sont plutôt relogés en HLM ou dans

d'autres logements sociaux de moindre qualité, eux aussi nouvellement construits<sup>18</sup>. En ce qui concerne les villages d'insertion, celui de la préfecture se réclame ainsi d'une recherche de proximité avec un « habitat rom<sup>19</sup> ». Dans le cas du village d'insertion municipal, une discussion s'engage également sur le type d'habitat souhaité par les habitants, certains acteurs promouvant des formes proches de l'autoconstruction, d'autres étant favorables à l'adoption des cabanes de chantier, plus faciles d'entretien et facilement isolables. En outre, le site est divisé en plusieurs allées, qui rassemblent des groupes d'originaires (familles élargies ou ville d'origine commune), suite à la demande des habitants de voisiner avec leurs proches. De même, la taille des parcelles est conçue selon la composition familiale. Autrement dit, la construction est fonction des destinataires, non seulement dans le processus d'attribution, comme pour les cités de transit, mais dans sa conception-même.

Les transformations urbaines induites par la construction de dispositifs de logement des bidonvilles comportent donc des modalités communes dans les années 1960 et 2000. Elles comportent aussi des convergences au regard de la dimension organisationnelle de ces dispositifs, dans laquelle sont impliqués des acteurs du logement atypique, et où se manifeste un rapport de force entre l'État et les collectivités locales.

### Les acteurs du dispositif : des professionnels du logement atypique

Pour la résorption du bidonville du Franc-Moisin comme pour la construction des villages d'insertion, on est frappé par le caractère atypique et la continuité des acteurs impliqués. L'analyse de ces acteurs est éclairante : pour mener ces expériences, ce sont les professionnels du logement pour étrangers et du logement insalubre qui sont impliqués. Ainsi, Adoma (ex-Sonacotra) est à la manœuvre dans les années 2000 comme dans les années 1960. Cette entreprise constitue le « bras armé » de l'État pour loger d'abord les travailleurs immigrés (Bernardot, 1999), puis pour construire des logements sociaux pour les sortants de bidonville. Elle est l'opérateur central dans le cas de la construction des cités de transit Le Roy des Barres et Gallieni en 1968, comme pour la construction du village d'insertion préfectoral en 2007. Pour le village

15. Résorption des bidonvilles de Saint-Denis, Convention du 12 mai 1970, ville de Saint-Denis/Sonacotra (source : AMSD, 551 W 13).

16. Compte-rendu d'une rencontre en sous-préfecture concernant le projet de « Village d'insertion Roms » dans le quartier Bel Air, 8 octobre 2008. La majuscule au terme « Rom » provient des sources consultées ; elle nous semble importante à conserver en tant qu'indice d'un processus d'ethnisation.

17. Il est ainsi stipulé l'insuffisance des moyens de logement pour la résorption des bidonvilles de Saint-Denis, « notamment des logements de transit destinés à faciliter la promotion de familles étrangères d'origine rurale et ne parlant pas notre langue, dans des logements HLM ou des logements anciens en bon état » (convention départementale de la Seine-Saint-Denis/Sonacotra, 22 juillet 1971, source : AMSD, 551 W 13).

18. Si la destination préférentielle des cités de transit pour des locataires étrangers est à nuancer sur la durée, elles ont néanmoins été imaginées prioritairement pour les « Français musulmans d'Algérie » (David et Cohen, 2012).

19. « La morphologie urbaine du village a été pensée pour respecter le mode de vie des Roms (organisation en cercle, construction d'une salle commune) », indique la société Adoma, en charge de la construction sous mandat de la préfecture (compte-rendu d'une réunion publique, 11 février 2009).

d'insertion municipal, le Pact-Arim, initialement constitué pour la lutte contre l'habitat insalubre dans les années 1940, est retenu comme gestionnaire (après avoir été le seul candidat à l'appel d'offres). Il s'agit bien d'acteurs phares du logement atypique, professionnels du logement pour étrangers ou de l'habitat dégradé, qui sont impliqués dans ces deux périodes<sup>20</sup>.

### Un habitat issu de l'enjeu d'un bras de fer État-collectivité

La relation État-collectivité apparaît centrale dans la gestion de ces dispositifs de relogement des bidonvilles. Les travaux de Cédric David (2010) montrent combien le processus de résorption est l'occasion d'une revendication d'autonomie pour la Ville de Saint-Denis dans son processus d'urbanisation. Au-delà du règlement des bidonvilles, il s'agit d'un enjeu d'affirmation entre pouvoir local et national. En effet, que ce soit à la fin des années 1960 ou dans les années 2000, la question du relogement des populations vivant en bidonville s'inscrit dans un bras de fer au sein d'une dissension politique entre le national (à droite) et le local (à gauche). L'argumentaire des élus communistes et apparentés s'articule alors autour de l'indifférence de l'État voire de sa responsabilité face à cette situation. Ainsi, en 1967 le maire de Saint-Denis accuse l'État d'organiser la venue de ces populations afin de fournir une main d'œuvre peu coûteuse et de contenir les revendications des travailleurs<sup>21</sup>. Quarante ans plus tard, Patrick Braouezec, maire de Saint-Denis, et Michel Bourgain, maire de l'Île-Saint-Denis, parlent tous deux d'une « indignité nationale<sup>22</sup> » concernant la situation des populations dites roms vivant en bidonville.

En outre, les communes rappellent régulièrement à l'État qu'elles ne peuvent assumer seules cette question, et mettent donc en place, que ce soit dans les années 1970 ou 2000, un discours d'interpellation de l'État, par le biais de lettres et d'interventions dans les différentes instances démocratiques (Assemblée nationale, conseil général de

la Seine, etc.). Ainsi en 1967, le maire de Saint-Denis déplore les coûts de l'aide aux habitants de bidonvilles alors qu'aucune aide de l'État n'est perçue<sup>23</sup>, tandis qu'en 2003, des maires de l'agglomération Plaine Commune en appellent directement « au plus haut niveau de l'État qui ne saurait plus longtemps prétendre ignorer ce drame et laisser les collectivités locales se débrouiller dans l'urgence et sous la pression de tous, gérer seules une question brûlante qui n'est d'abord pas locale mais nationale, et même européenne<sup>24</sup> ». Pendant ces deux périodes, les élus cherchent aussi à interpellier sur les conditions de vie déplorables de ces populations en utilisant un registre dramatique, et demandent des solutions dignes, en opposition aux bidonvilles. En 1967, le maire de Saint-Denis dans une lettre au préfet s'interroge : « Va-t-on attendre qu'une véritable catastrophe se produise avec de nombreux morts pour appliquer les mesures permettant de liquider les bidonvilles, honte de notre civilisation<sup>25</sup> ? »

Ainsi, les élus souhaitent des réponses humaines : en 1969, les élus communistes de la région parisienne se déclarent « pour la liquidation des bidonvilles pour le relogement humain des travailleurs immigrés<sup>26</sup> », et en 2003 des élus de Plaine Commune affirment qu'« il est temps que notre collectivité nationale construise une solution digne et durable à cette indignité<sup>27</sup> ». Par ailleurs, les élus locaux appellent à ce que ces solutions soient trouvées à une échelle régionale afin de répartir l'effort entre les communes. En effet, la concentration de populations en habitat de type bidonville sur des territoires déjà très populaires est perçue comme injuste : certaines communes sont ainsi beaucoup plus affectées que d'autres. De ce fait, la convention de 1970 entre la ville de Saint-Denis et la Sonacotra relative à la liquidation des bidonvilles prévoit la répartition des habitants des bidonvilles de Saint-Denis sur le territoire du département<sup>28</sup>. De façon récurrente

20. Notons également que l'architecte en charge du projet de village municipal, associé au projet suite à un engagement militant auprès des habitants du bidonville, se distingue par sa spécialisation dans l'architecture de la nomadité, et son intérêt ancien pour l'habitat des gens du voyage.

21. Le maire de Saint-Denis intervient ainsi en 1967 : « La venue de cette main-d'œuvre légale ou clandestine est bel et bien organisée d'en haut. [...] Nous savons que la raison majeure du Gouvernement français est de fournir aux employeurs une main-d'œuvre à bon marché, de faciliter la création d'une armée industrielle de réserve, afin de peser sur les salaires, de faire pression sur les travailleurs luttant pour leurs revendications sociales » (extrait du BMO, 23 juin 1967, « Pour la suppression des bidonvilles. Intervention de M. Auguste Gillot », source : AMSD, 18 ACW 23).

22. Tribune de Michel Bourgain et Patrick Braouezec parue dans *Politix*, le 17/07/2003.

23. Intervention de M. Auguste Gillot, conseiller général de la Seine et maire de Saint-Denis, au nom du groupe communiste le 23 juin 1967 (extrait du BMO, source : AMSD 18 ACW 23).

24. Déclaration de six maires de l'agglomération Plaine Commune adressée au Premier ministre le 26 juin 2003.

25. Interpellation du maire de Saint-Denis Auguste Gillot pour la « liquidation des bidonvilles » (lettre au préfet du 29 avril 1967, source : AMSD 18 ACW 22).

26. Déclaration des maires communistes de la région parisienne et des élus de Paris, publié en octobre 1969 dans un bulletin du PCF (David, 2010).

27. Tribune de M. Bourgain et P. Braouezec, cf. supra.

28. La convention relative à la liquidation des bidonvilles indique ainsi : « Pour un ensemble de considérations d'ordre humain, social, et économique, les habitants des secteurs bidonvillisés qui sont particulièrement nombreux sur le territoire de la commune, devront être relogés dans des programmes de constructions disséminées sur l'ensemble du département de la Seine-Saint-Denis ou dans des localités proches situées dans des départements limitrophes » (convention ville de Saint-Denis/Sonacotra, 12 mai 1970, source : AMSD, 551 W 13).



depuis 2003, les élus demandent à l'État d'organiser une table ronde nationale ou régionale pour trouver des solutions « dignes et durables » aux bidonvilles de populations dites roms, solutions qui, pour eux, dépassent les compétences des collectivités locales. Alors que certaines villes mettent en place des villages d'insertion, leurs élus appellent à une nécessaire répartition des efforts : « Une trentaine de villages d'insertion en Île-de-France suffirait à résorber dignement et durablement la totalité des bidonvilles existants dans la région<sup>29</sup>. »

Cette interférence du national dans le local se lit aussi au regard des terrains employés pour les opérations, qui sont tous des terrains d'État aussi bien pour les cités de transit que pour les villages d'insertion. Les élus locaux, aussi bien dans les années 1960, pour la construction des cités de transit Le Roy des Barres et Gallieni, que pour le village d'insertion municipal, ont explicitement demandé ces terrains à l'État, demande qui leur apparaît légitime, au vu des discours tenus et comme participation de celui-ci. Dans les projets actuels, l'implication de l'État, à travers la mise en place de la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (Mous)<sup>30</sup> et le prêt d'un terrain, apparaît même nécessaire à ces projets. En effet, alors que la Ville de Saint-Denis avait précédemment installé les ménages du village d'insertion municipal sur un terrain lui appartenant, il avait fallu rapidement déménager à la demande du préfet et sous la menace d'une expulsion, le terrain étant à proximité d'une ville voisine opposée à l'installation des familles, ainsi que d'un site jugé « sensible » de la SNCF. La validation de l'État semble donc essentielle pour le bon développement de ces projets de relogement. L'État, notamment via le préfet, apparaît donc comme un acteur important de ces dispositifs locaux, autour desquels se crée une relation ambiguë entre villes et État, aux discours parfois opposés.

Au terme de cette comparaison, il apparaît des formes de continuité dans le traitement du volet de la vulnérabilité résidentielle que sont les dispositifs de relogement mis en place pour traiter les bidonvilles, dans les années 1960 et 2000. Ceux-ci se caractérisent eux-mêmes par une certaine vulnérabilité, en tant que dispositifs précaires en réponse à une situation particulière et localisée, créations *ad hoc* plutôt que fruits d'une politique de résorption généralisée, de droit commun. Ce caractère contingent paraît en contradiction avec des permanences dans les modes opératoires, qui invitent à voir dans la production des villages d'insertion des réactivations de pratiques antérieures.

Interroger les dispositifs contemporains, réalisés dans l'urgence et sans référentiel reconnu, à l'aune de dispositifs plus anciens qui présentent des similarités, semble aujourd'hui nécessaire pour éclairer d'un jour nouveau l'apparente innovation qu'ils constitueraient. Derrière ces dispositifs réalisés loin des modes classiques d'urbanisation se lit la réalisation de pratiques et de représentations ancrées concernant le traitement du logement atypique. S'il s'agit bien de répondre dans les deux cas à une vulnérabilité résidentielle en partie due aux conséquences locales d'une politique migratoire nationale, on peut s'étonner de ce que les dispositifs soient marqués encore aujourd'hui par l'urgence, le provisoire et le spécifique. Ces dispositifs apparaissent donc comme le résultat de délimitations différentes de la zone d'assistance (Castel, 1995) au niveau national et au niveau local. Leur permanence éclaire la relation existante entre des phénomènes de vulnérabilité résidentielle et la création d'une ville d'entre-deux, ni dense et anonyme, ni autoconstruite et marginale.

29. Communiqué d'information de la ville de Saint-Denis concernant le village d'insertion de la ville, février 2012.

30. Mous : maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, financée par l'État et les villes et qui permet l'accompagnement social des familles.

## Références bibliographiques

- Belmessous F., (2014) « Catégorisation et discrimination des "Algériens" dans les politiques du logement à Lyon (1950-1970) », in Desage F., Morel-Journel C., Sala Pala V., *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Pur, pp. 133-154.
- Bernardot M., (1999), « Chronique d'une institution : la "Sonacotra" (1956-1976) », *Sociétés Contemporaines*, n° 33, pp. 39-58.
- Bernardot M., (2008), *Camps d'étrangers*, Bellecombe, Éditions du Croquant.
- Bloch M., ([1949] 1997), *Apologie pour l'histoire. Le métier d'historien*, Paris, Armand Colin.
- Castel R., (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Gallimard.
- Choay F., (1965), *L'urbanisme. Utopies et réalités*, Paris, Seuil.
- Claval P., (1996), « Le territoire dans la transition à la postmodernité », *Géographie et Culture*, n° 20, pp. 93-112.
- Costil M., Roche É., (2014), « Construire la ville acceptable, la fabrication du minimum du logement en réponse aux bidonvilles », in Belmessous F., Bonneval L., Coudroy de Lille L., Ortat N. (coord.), *Logement et politique(s) : un couple encore d'actualité ?*, Paris, L'Harmattan, pp. 199-212.
- David C., (2010), « La résorption des bidonvilles de Saint-Denis. Politique urbaine et redéfinition de la place des immigrants dans la ville (années 1960-1970) », *Histoire Urbaine*, n° 27, pp. 121-142.
- David C., Cohen M., (2012), « Les cités de transit : le traitement urbain de la pauvreté à l'heure de la décolonisation », *Métropolitiques*, [en ligne] [www.metropolitiques.eu/Les-cites-de-transit-le-traitement.html](http://www.metropolitiques.eu/Les-cites-de-transit-le-traitement.html), page consultée le 25/05/2013.
- Detienne M., (2009), *Comparer l'incomparable*, Paris, Seuil.
- Green N., (1990), « L'histoire comparative et le champ des études migratoires », *Annales Économies Sociétés Civilisations*, n° 6, pp. 1335-1350.
- Legros O., (2011), « Les "villages roms" ou la réinvention des cités de transit », *Métropolitiques*, [en ligne] [www.metropolitiques.eu/Les-villages-roms-ou-la.html](http://www.metropolitiques.eu/Les-villages-roms-ou-la.html), page consultée le 25/05/2013.
- Lévy-Vroelant C., (2004), « Le logement des migrants en France du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours », *Historiens et géographes*, n° 385, pp. 147-165.
- Masclat O., (2005), « Du "bastion" au "ghetto". Le communisme municipal en butte à l'immigration », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 4, pp. 10-25.
- Olivera M., (2011), *Roms en (bidon)villes*, Paris, Éditions rue d'Ulm.
- Pétonnet C., (1968), *Ces gens-là*, Paris, François Maspero.
- Roncayolo M., (1997), *La ville et ses territoires*, Paris, Gallimard.
- Salin M., (2010), *Une rencontre des Roms et de la géographie. Question à la logique de propriété*, master de géographie, sous la direction de Collignon B. et Blidon M., université Paris I.

---

## Biographies

**MATHILDE COSTIL** est doctorante, allocataire de recherche du Centre de recherche et d'analyse géopolitique (Crag) à l'université Paris VIII. Elle prépare une thèse sur les enjeux géopolitiques de l'habitat indigne (habitat privé dégradé et habitat insalubre) dans la ville de Saint-Denis, territoire d'immigration en reconversion. Elle a travaillé pour son mémoire de master 2 sur la question des bidonvilles roms, principalement sur la mise en place du projet du village d'insertion municipal de la ville de Saint-Denis, et a publié « Roms migrants en Seine-Saint-Denis » in Douzet F. et. Giblin B. (dir.), (2013), *Des frontières indépassables*, Paris, Armand Colin. Elle a dernièrement travaillé avec Élise Roche sur la construction de la ville acceptable en réponse aux bidonvilles : « Construire la ville acceptable, la fabrication du minimum du logement en réponse aux bidonvilles », in Belmessous F., Bonneval L., Coudroy de Lille L., Ortar N. (coord.), (2014), *Logement et politique(s) : un couple encore d'actualité ?*, Paris, L'Harmattan, pp. 199-212.

mathilde.costil@gmail.com

**ÉLISE ROCHE** est géographe, maître de conférences en urbanisme à l'Insa de Lyon et membre de l'équipe Itus au sein du laboratoire Environnement Ville et Société (UMR 5600). Elle travaille sur la géographie des politiques urbaines et la ségrégation, notamment sur la question de la production d'habitats spécifiques. Ses recherches les plus récentes s'attachent au traitement des marges urbaines à Saint-Denis, dans une perspective diachronique. Sur ce sujet, elle a notamment publié avec Mathilde Costil (voir sa notice ci-contre), et prochainement « Créer ou combattre la ségrégation ? Les politiques de discrimination territoriale : supprimer, limiter, déplacer les inégalités », in Hancoc C. (dir.), *Discriminations territoriales*, Paris, L'Éclat d'Or (Critique et cités).

elise.roche@insa-lyon.fr